

Veränderte Bedrohungsperzeptionen in Russland

Die Normalisierung der Beziehungen zu den USA

von Frank Umbach

Mit der Aufkündigung des ABM-Vertrags durch die amerikanische Regierung von Präsident George W. *Bush* am 11. Dezember 2001 verknüpften viele Beobachter vor allem in Europa die Furcht vor einer neuen Eiszeit in den Beziehungen zwischen den USA und Russland. Doch Russland zeigte sich bereits in den ersten Tagen nach der offiziellen Aufkündigung weder überrascht noch schockiert, sondern auffällig zurückhaltend.

Die europäischen Verbündeten der USA hatten vor einer unilateralen Aufkündigung des Vertrags gewarnt, da sie negative Auswirkungen auf die westlichen Beziehungen Moskaus und ein neues Wettrüsten befürchteten. Tatsächlich war die deutsche Außenpolitik noch zu einem Zeitpunkt auf die Aufrechterhaltung des ABM-Vertrags fixiert, als die Regierung unter Präsident Wladimir *Putin* wenige Monate nach Amtsantritt, also bereits lange vor dem 11. September 2001, intern ihre Positionen neu überdachte und im Rahmen einer neu auszurichtenden prowestlichen Außenpolitik auch ihre Haltung zum ABM-Vertrag überprüfte.

Frank Umbach,
wissenschaftlicher Mitarbeiter
im Forschungsinstitut
der DGAP, Berlin.

Während in Russland nach außen zunächst zwar an einer vermeintlichen Ablehnung einer amerikanischen Aufkündigung des ABM-Vertrags nicht zuletzt aus taktischen Verhandlungsgründen festgehalten wurde, machte *Putin* seit Juni 2000 Europa, der NATO und später auch den USA das Angebot einer gemeinsamen Entwicklung von Raketenabwehrsystemen (insbesondere Theater Missile Defense – TMD). Eine Antwort der Europäer steht bis heute aus.

Die Ereignisse des 11. September 2001 boten Präsident *Putin* dann die Gelegenheit, die bereits eingeleitete Neuausrichtung der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik gegenüber innenpolitischen Kritikern und konservativen Beharrungskräften im Verteidigungs- und im Außenministerium sowie in der Duma fortzusetzen. Am 24. Mai 2002 wurde dann in Moskau von den Vereinigten Staaten und Russland ein neuer Vertrag über die Reduzierung strategischer Offensivwaffen (SORT)¹ unterzeichnet, der aber in den USA, Europa und auch in Russland selbst zahlreiche Kritiker fand. Der Vertrag markiert einen Wendepunkt im strategischen Verhältnis der beiden Staaten, weil er eine neue Bedrohungsperzeption auf beiden Seiten bestätigt.

Um diese erstaunlichen Entwicklungen nachzuzeichnen, müssen zu-

nächst die grundsätzliche sicherheitspolitische Interessenlage, die verteidigungspolitischen Probleme und die neuen Prioritätensetzungen in der russischen Sicherheitspolitik analysiert werden.

Weichenstellungen

Der 1972 von den USA und der UdSSR unterzeichnete Raketenabwehrvertrag (ABM-Vertrag)² war bis 1999 integraler Bestandteil des gegenseitigen nuklearen Abschreckungsverhältnisses. Der 1999 mit großer Mehrheit im amerikanischen Senat verabschiedete „National Missile Defense Act“, der die Stationierung einer landesweiten Nationalen Raketenabwehr (NMD) in den USA vorsah, sobald ein solches System als technisch machbar erschien, stellte jedoch die traditionelle Rüstungskontrollpolitik zwischen beiden Supermächten in Frage.

Das russische Dilemma bestand im Wesentlichen darin, dass nicht ein NMD-System als solches abgelehnt wurde, sondern Russland es als völlig unmöglich ansah, ein ähnliches Raketenabwehrsystem zu finanzieren und technologisch aufzubauen. Insofern war für Moskau nicht so sehr die Furcht an sich vor den negativen Auswirkungen eines Auslaufens der bilateralen Rüstungskontrollpolitik das eigentliche Motiv der Ablehnung, sondern die aus der zunehmenden ökonomisch-technologischen Asymmetrie resultierenden Befürchtungen vor den strategischen Folgewirkungen: das Infragestellen der Zweit-

schlagsfähigkeit Russlands und damit die fehlende Abschreckungsmöglichkeit amerikanischer Aggression einerseits und die Marginalisierung des gleichberechtigten politischen Status Russlands mit den USA in der Weltpolitik andererseits.

Dies galt um so mehr, als das militärische Gleichgewicht bei den strategischen Nuklearwaffenarsenalen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zunehmend in Frage gestellt wurde. Mit Amtsantritt von Verteidigungsminister Igor *Sergejew* im Mai 1997 sollten 80 bis 90 Prozent der Investitionen allein den Strategischen Nuklearstreitkräften (SNF) zugute kommen. Doch die ursprünglichen Aufrüstungspläne für die SNF waren inzwischen Makulatur geworden. Bis zum Jahr 2007 hätte Russland etwa 600 bis 700 neue Raketen mit einem Sprengkopf im Rahmen von START-II bauen müssen, um das strategische Gleichgewicht wieder herzustellen. Solche kostspieligen Umstrukturierungen waren Gründe, weshalb Russland lange Zeit den START-II-Vertrag nicht ratifizieren wollte.

Da die geringen Finanzressourcen bis Ende der neunziger Jahre primär den SNF zugute kamen, standen den konventionellen Streitkräften Russlands kaum noch Mittel für den Betrieb, die Unterhaltung und den Kauf neuer Rüstungsgüter zur Verfügung. Die Folge war eine weitere drastische Reduzierung der Einsatzbereitschaft mit unübersehbaren Zerfallserscheinungen der Streitkräfte, die vor allem in den beiden Kriegen (1994 bis 1996 und ab 1999) in Tschetschenien im Einsatz waren und sich zunehmend

unfähig erwiesen, einen militärischen Sieg herbeizuführen.

Vor diesem Hintergrund entwickelte sich ein interner Konflikt zwischen Verteidigungsminister *Sergejew* und der russischen Generalität unter Generalstabschef *Anatolij Kwaschnin* über die unterschiedlichen Bedrohungsperzeptionen. *Kwaschnin* und seine Anhänger sahen die primären Bedrohungen für Russland nicht länger in den nuklearen Angriffspotenzialen der USA oder der NATO-Osterweiterung (auch wenn sie dagegen argumentierten), sondern primär in den ethnisch-nationalen Konflikten und islamisch-fundamentalistischen Gefahren an der Südflanke Russlands. Auf Grund der zunehmenden Auseinandersetzungen innerhalb der Militärelite über Richtung und Geschwindigkeit der Militärreformen war Präsident *Putin* schließlich im August 2000 gezwungen, eine Grundsatzentscheidung zu treffen. Diese sollte weit reichende Auswirkungen auf die zukünftige Außen- und Sicherheitspolitik des Landes haben.³

Rüstungskontrollpolitik

Die bereits im Jahr 2000 erkennbaren unterschiedlichen Bedrohungsperzeptionen innerhalb des Militärapparats, die Forderung des Militärs nach Aufkündigung der alten Rüstungskontroll- und Abrüstungsverträge (auch unabhängig vom ABM-Vertrag), *Putins* zunehmend prowestliche Außenpolitik sowie die Aufhebung der Restriktionen für kosten-

effektivere Verteidigungsoptionen signalisierten ein grundsätzliches Dilemma für Russland: Je weniger Russland eine Bedrohung durch die NATO und die USA empfand, um so geringer würde auch für Moskau der Stellenwert der Rüstungskontroll- und Abrüstungsregime des Kalten Krieges sein. Gleichzeitig nahm die Neigung Moskaus zu, sich hiervon sukzessive zurückzuziehen. Bei einer weitgehend fehlenden Bedrohungsperzeption seitens des Westens wurde auch die Aufrüstung der amerikanischen Nuklearstreitkräfte in Russland als weitaus weniger bedrohlich wahrgenommen, während erheblich mehr Aufmerksamkeit und Ressourcen für die eigenen Fähigkeiten zur Abwehr neuer Bedrohungsfaktoren mobilisiert werden mussten.

Vor diesem Hintergrund ist es deshalb wenig überraschend, dass der Kreml ab Juni 2000 erstmals die gemeinsame Entwicklung von Raketenabwehrsystemen mit Europa (primär TMD), der NATO und den USA vorschlug und dies keineswegs nur aus Propagandagründen. Diese Vorschläge führten in Europa – und hier vor allem in Deutschland – zu Irritationen, da die europäischen Hauptstädte weiterhin die offiziellen russischen Warnungen an die USA vor einer Aufkündigung oder Modifizierung des ABM-Vertrags unterstützten. Moskau und Washington erprobten währenddessen bereits russische Flugabwehrraketen als Bestandteil eines zukünftigen TMD-Systems. Das russische Angebot, ebenfalls gemeinsam mit Europa TMD-Pläne zu entwickeln, blieb hingegen unbeantwortet.

Der SORT-Vertrag

Der von den USA und Russland im Mai 2002 unterzeichnete SORT-Vertrag (Strategic Offensive Reductions Treaty)⁴ wurde in aller Welt weitgehend kritisch aufgenommen. Die USA hatten sich mit ihrer Forderung nach einer Reduzierung der Nuklearsprengköpfe auf 1700 bis 2200 Sprengköpfe (von etwa 6000 im Rahmen von START-I) gegenüber Moskau ebenso durchgesetzt wie hinsichtlich der Lagerung von 2400 operativ einsetzbaren strategischen Sprengköpfen bis zum 31. Dezember 2012. Die gleichzeitig vagen Formulierungen im lediglich 485 Wörter in fünf Artikeln umfassenden Abkommen definieren – entsprechend der amerikanischen Zielsetzung einer weitgehenden Aufrechterhaltung strategischer Flexibilität – weder die genaue Bezeichnung von strategischen Sprengköpfen (zumal Russland eine unterschiedliche Interpretation erkennen ließ), noch wie diese im Rahmen eines umfassenden Verifikationsregimes gezählt werden sollen. Stattdessen hat jede Vertragspartei das Recht, die Zusammensetzung und Struktur ihrer Offensivwaffen frei zu bestimmen.

Während einerseits deshalb die Kritik an SORT verständlich erscheint, zumal alle traditionellen Rüstungskontroll- und Abrüstungsverträge auch immer der Berechenbarkeit, Vorhersehbarkeit und der Vertrauensbildung in den bilateralen strategischen Beziehungen dienen, werden andererseits von Kritikern die veränderten geopolitischen und geostrategischen Rahmenbedingungen

und die jeweils veränderten spezifischen Bedrohungsperzeptionen beider Seiten nur ungenügend berücksichtigt. Während beide Seiten versuchen, sich endlich aus den Klammern der „wechselseitig gesicherten Zerstörung“ (MAD) zu befreien und sich in Richtung einer „wechselseitig gesicherten Sicherheit“ (MAS) zu bewegen, stellen für die USA heute die in Russland gelagerten Sprengköpfe und die bei ihrer Zerstörung freigesetzten spaltbaren Materialien eine größere Bedrohung der nationalen Sicherheit der Vereinigten Staaten dar als die russischen Sprengköpfe in ihren Trägersystemen von Interkontinentalraketen (ICBM), Bombern und U-Booten.

Für Russland wiederum eröffnet SORT die Möglichkeit, durch die erneute Bestückung seiner ICBM mit Mehrfachsprengköpfen im Jahr 2010 eine höhere Sprengkopffzahl aufrechtzuerhalten, als dies im Rahmen von START-II unter Berücksichtigung der engen finanziellen Spielräume für die SNF jemals möglich gewesen wäre. Dies war offensichtlich die amerikanische Konzession an Russland im Gegenzug für die moderaten Reaktionen Moskaus auf die Aufkündigung des ABM-Vertrags und das amerikanische Festhalten an einem NMD-System.

Inzwischen hat Russland offiziell seinen Rücktritt von START-II erklärt und will seine SS-18, SS-24-Raketen (mit jeweils zehn Sprengköpfen) bis 2016 behalten. Die USA haben offiziell keine Einwände, obwohl die SS-18 seit fast 30 Jahren stets im Mittelpunkt der strategischen Abrüstungsverhandlungen stand.

Mit der Unterstützung der russischen Rüstungskontroll- und Abrüstungspositionen beim Streit über den ABM-Vertrag aus Furcht vor negativen Folgen für die Ost-West-Beziehungen stärkten die Mitgliedstaaten der Europäischen Union – wenn auch unbeabsichtigt – lange Zeit eher die Kritiker einer Neuausrichtung der russischen Außen- und Sicherheitspolitik. Diese forderten, aus unterschiedlichen Gründen, die Stärkung der SNF und die Aufrechterhaltung der traditionell definierten „strategischen Stabilität“ zwischen den USA und Russland sowie die Aufrechterhaltung des ABM-Vertrags. Diese Kräfte waren jedoch zugleich auch jene, die am kompromisslosesten an der Aufrechterhaltung der alten Bedrohungspereptionen (USA und NATO) festhielten oder aus politischen Statusgründen der geschwächten Rolle Russlands in der Weltpolitik für die Zuweisung hoher Finanzmittel an die SNF plädierten und damit die Militärreform verschleppten.

Neue Bedrohungspereption

Die Neuausrichtung der russischen Außen-, Sicherheits-, Verteidigungs- und Rüstungskontroll- sowie Abrüstungspolitik hatte bereits mit der Grundsatzentscheidung *Putins* vom August 2000 begonnen – mehr als ein Jahr vor den Ereignissen des 11. September 2001. Diese Ereignisse sollten allerdings die Neuausrichtung der russischen Außen- und Sicherheitspolitik beschleunigen und zementieren. Mit der politischen Annäherung an den Westen wurde es *Putin* dann

im Dezember 2001 sogar möglich, nicht nur die einseitige amerikanische Aufkündigung des ABM-Vertrags hinzunehmen, sondern auch den Weg für das neue, aber weitgehend unverbindliche Rüstungskontrollabkommen SORT freizumachen.

Dieses ist zwar kein vergleichbares kohärentes Vertragswerk wie die früheren SALT- und START-Abkommen, lässt aber gerade in seiner Unbestimmtheit und flexiblen Ausgestaltung nicht nur den USA, sondern auch Russland den Freiraum, die Zusammensetzung und Struktur seiner Offensivwaffen frei zu bestimmen. Es spiegelt zugleich auf beiden Seiten ein zunehmend verändertes Bedrohungsbild wider: Nicht mehr die strategischen Nuklearwaffenarsenale und die daraus resultierenden militärischen Fähigkeiten beider Seiten stellen die primäre Bedrohung in den USA und Russland dar, sondern die Gefahren, die aus dem internationalen Terrorismus, der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, den Raketen als Trägersystemen und den spaltbaren Materialien resultieren. Deshalb wurde auf dem G-8-Gipfeltreffen von den westlichen Staaten unter maßgeblicher Beteiligung der USA die Zahlung von 20 Milliarden Dollar für die Abrüstung der Massenvernichtungswaffen und Sicherheit der spaltbaren Materialien zugesagt.

Setzt sich diese politische Annäherung zwischen beiden Seiten in den kommenden Jahren fort und wird Russland zunehmend in den westlichen Strukturen verankert, dann gehört die Kritik an SORT schon bald der Vergangenheit an. Angesichts der

innenpolitischen Vorbehalte in Russland bedarf es allerdings einer kontinuierlichen Ausweitung und Vertiefung der amerikanisch-europäischen Kooperation mit Russland. Hierbei scheint gegenwärtig die amerikanisch-russische Kooperation auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik weiter vorangeschritten zu sein als diejenige zwischen der Europäischen Union und Moskau, die sich bislang weitgehend in gemeinsamen deklaratorischen Erklärungen erschöpft. Europas zukünftiger Platz und Einfluss in der Weltpolitik wird jedoch nicht nur von der Formulierung und Ausgestaltung einer noch immer nicht implementierten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) abhängen, sondern auch von der konkreten Sicherheitskooperation mit Russland und den USA.

Während die Ära der russisch-amerikanischen Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik auch aus Sicht des russischen Generalstabs zu Ende zu gehen scheint, wird sich die zukünftige globale Bedeutung dieser Politik in die asiatisch-pazifische Region verlagern, jene Region, in der – neben dem Mittleren Osten – die höchsten Steigerungsraten der Verteidigungs-

haushalte in den letzten zwölf Jahren zu verzeichnen waren und die nuklearen Ambitionen am größten sind.

Dabei wird die chinesische Aufrüstung der konventionellen und vor allem nuklearen Streitkräfte die eigentlichen Sicherheitsfragen aufwerfen. Nicht nur die USA haben bereits in ihrer Quadrennial Defense Review vom September 2001 entsprechende Sicherheitsorgen erkennen lassen, sondern inzwischen auch Russland, das mit zunehmendem Unbehagen die Veränderungen des militärischen, demographischen und ökonomischen Kräftegleichgewichts an seiner Ostflanke registriert. Zugleich hofft Moskau, durch den Ausbau der Wirtschafts- und vor allem der Energie- sowie Rüstungs Kooperation mit China diese aufstrebende Großmacht dauerhaft in kooperative Strukturen einzubinden.

Vor diesem Hintergrund ist aus der Sicht von Präsident *Putin* und der Befürworter einer prowestlichen Außen- und Sicherheitspolitik eine enge bilaterale Kooperation vor allem mit den USA für die zukünftige Sicherheit Russlands unerlässlich. Die Normalisierung der nuklearstrategischen Beziehungen der beiden größten Nuklearmächte ist damit erstmals am Horizont erkennbar.

Anmerkungen

¹ Der Vertrag ist abgedruckt auf S. 96 ff.

² Text abgedruckt in: *Europa-Archiv*, 17/1972, S. D 391 ff.

³ Vgl. *Umbach*, Nukleare oder konventionelle Modernisierung. Wohin entwickelt sich die russische Militärmacht?, in: *Internationale Politik*, 10/2001, S. 41–46 und ders., Nuclear versus Conventional Forces and its Implica-

tions for Russia's Future Military Reform, in: Anne C. *Aldis* und Roger *McDermott* (Hrsg.), *Russian Military Reform 1992–2002*, London (in Vorbereitung, erscheint Anfang 2003).

⁴ Originaltext auf Englisch im Internet unter <<http://www.state.gov/p/eur/rls/or/2002/10471.htm>>.